

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/78104>

Please be advised that this information was generated on 2018-07-08 and may be subject to change.

- p. 698-699, alsmede p. 475 van de dissertatie.
9. Het ontgaat mij echter wat de auteur (op p. 6) bedoelt met de opmerking 'Blijkbaar komt het voor dat feitenrechters vonnissen en arresten uitspreken, ongeacht de proceskansen in een eventuele cassatieprocedure'.
 10. Voor een aantal situaties geeft Couzijn overzichten die zich uitstrekken over de periode 1991-2004: zie o.a. p. 45.
 11. Wet van 28 oktober 1999, *Stb.* 467.
 12. Weliswaar gaat de auteur op verschillende plaatsen in het boek op de inwerking-treding van de Wet Haak in (o.a. p. 23, 71-72 en 88-89), maar van een nadere methodologische verantwoording kan hier nauwelijks worden gesproken.
 13. Dat was in het najaar van 2006: zie p. 383, noot 27.
 14. Zie de 'Korte conclusie' van advocaat-generaal Knigge bij HR 14 april 2009, *LJN* BH3669.
 15. E.J.M. Barendse-Hoornweg & P.C. van Duyne, *De strafkamer van de Hoge Raad in cijfers 1988-1989*, K14, 's-Gravenhage: WODC Ministerie van Justitie 1991.
 16. Op p. 96 is de auteur stilliger: 'Tweede overweging om het beslissingsmodel van art. 348 e.v. Sv te volgen heeft te maken met de mogelijkheid, dat sommige cassatiemiddelen gelet op hun plaats in dit beslissingsmodel per definitie meer kans met zich meebrengen op cassatie.'
 17. Zie o.a. HR 24 mei 2005, *NJ* 2006, 433 (m.nt. P.A.M. Mevis).
 18. K. Rozemond, *Strafvorderlijke rechtsvinding* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Gouda Quint 1998, p. 147.
 19. Zie o.a. p. 83, 385, 389 en 493.
 20. Zie o.a. p. 40, 450, 458 en 482.
 21. Met een peek wordt (veelal) bedoeld de beslissing tot verwerping van het cassatieberoep door de Hoge Raad in zaken waarin geen cassatiemiddelen zijn ingediend en waarin de Hoge Raad ook ambtshalve geen reden heeft gezien om tot cassatie over te gaan. Sinds de inwerking-treding op 1 oktober 2000 van de Wet Haak komen (dergelijke) peken niet meer voor.
 22. De auteur toont zich evenwel niet blind voor deze factor. Op p. 378 merkt zij op dat in de uitspraak aanleiding kan ontbreken voor cassatie omdat het een vonnis of arrest betreft waar niets op aan te merken is.
 23. In de cassatiefase kunnen de redelijke termijn en de doorwerking van art. 1 lid 2 Sr een uitzondering vormen op dit uitgangspunt.
 24. De omvang van de geformuleerde hypothesen (p. 85-89) laat niet toe om deze hier te vermelden.
 25. Als 'mogelijke interveniërende variabelen' noemt de auteur o.a. de soort strafzaak; de vraag of het een megazaak betreft; de straftoemeting in laatste feitelijke aanleg; de herkomst van de strafzaak naar rechtsgebied; een of meer verzoekers tot cassatie; de vraag of de beslissing conform de conclusie van de advocaat-generaal is; de vraag of de Hoge Raad de volgorde van de cassatiemiddelen aanhoudt; besluitvorming door de Hoge Raad in 3-formatie of 5-formatie; en de duur van de procesgang in cassatie.
 26. Vgl. HR 24 februari 2004, *NJ* 2004, 477 (en i.h.b. de conclusie van advocaat-generaal Vellinga) en C.J. van der Wilt & M.K.T. Tjong, 'Ambtshalve cassatie in strafzaken na invoering van de schrif-tuurverplichting', *DD* 2006, 16, p. 303-319.
 27. Vgl. Van Dorst 2009, p. 235.
 28. HR 9 december 2008, *LJN* BF2082.
 29. HR 4 juni 2002, *NJ* 2002, 416.
 30. Wet van 10 november 2004, *Stb.* 580.
 31. Wet van 5 oktober 2006, *Stb.* 470.
 32. Wet van 10 november 2004, *Stb.* 579.
 33. Wet van 31 oktober 2002, *Stb.* 539.
 34. HR 17 juni 2008, *NJ* 2008, 358 (m.nt. P.A.M. Mevis).
 35. Mr. T. Kooijmans is universitair hoofddocent Straf(proces)recht Universiteit van Tilburg.

De ondernemingswinstbelasting en de diepe kloof tussen wetenschap en politiek

S.J. Mol-Verver, De ondernemingswinstbelasting. Een zoektocht naar een rechtsvormneutrale wijze van winstbelasting

Diss. Amsterdam UvA, promotor prof. dr. R.P.C. Cornelisse, Fiscaal Wetenschappelijke reeks nr. 10, Amersfoort: Sdu Fiscale & Financiële Uitgevers 2008, 260 p., ISBN 978-90-6476-266-6.

In haar proefschrift *De ondernemingswinstbelasting. Een zoektocht naar een rechtsvormneutrale wijze van winstbelasting*¹ behandelt Mol-Verver een klassiek fiscaal-wetenschappelijk thema namelijk dat van een rechtsvormneutrale winstbelasting. Klassiek omdat al in 1960 het toenmalige Katholieke Verbond van Werkgeversvakvereniging in een publicatie met als titel 'Hervorming van de belastingheffing van ondernemingen', dit thema onderzocht. Daarna is het in diverse publicaties door verschillende wetenschappers telkens opnieuw opgepakt², zelfs op

het niveau van een proefschrift daterend uit het jaar 1993.³ Dat maakt een nieuw proefschrift, 15 jaar later op 18 april 2008 verdedigd aan dezelfde universiteit (UvA) tot een enigszins hachelijke onderneming. In hoeverre is de promovendus in een dergelijke situatie werkelijk in staat om de lezer nieuwe inzichten te verschaffen?

Wat is het kernthema van dit proefschrift? Als het gaat om een winstbelasting zijn de diverse vormen van ondernemingsuitoefening hetzij onderworpen aan de inkomstenbelas-

ting, hetzij aan de vennootschapsbelasting, afhankelijk van de gekozen rechtsvorm. Zo vallen eenmanszaken en transparante personenvennootschappen onder de inkomstenbelasting. NV's, BV's alsmede verenigingen en stichtingen (deze beide laatste alleen indien en voor zover zij een onderneming uitoefenen) vallen onder de vennootschapsbelasting. Bij vennootschapsbelastingplichtige lichamen is er een additionele heffing aan inkomstenbelasting verschuldigd in de vorm van een inkomen uit aanmerkelijk belang (bij het realiseren van reguliere en vervreemdings-

voordelen) of als inkomen uit sparen en beleggen. Het beleid van de regering is sinds jaar en dag dat van een rechtsvormneutrale belastingheffing. Dit betekent dat de belastingheffing geen invloed mag hebben op de rechtsvormkeuze van de ondernemer. Anders gezegd: het mag volgens de regering niet zo zijn dat fiscale regels ondernemers eenzijdig de richting van één bepaalde rechtsvorm opsturen zodat bijvoorbeeld ondernemers allemaal massaal hun onderneming in een besloten vennootschap inbrengen. Deze rechtsvormneutrale belastingheffing wordt door de regering bereikt door middel van een mechanisme waarbij de enkelvoudige belastingdruk van de ondernemer in de inkomstenbelasting ongeveer gelijk is aan de gecombineerde inkomsten- en vennootschapsbelastingdruk indien het lichaam waarin de onderneming wordt gedreven aan de vennootschapsbelasting is onderworpen. Dit heeft als bijkomend gevolg dat indien men aan het ene tarief (bijvoorbeeld de vennootschapsbelasting) sleutelt, men dit ook met het andere tarief (de inkomstenbelasting) moet doen. Dit is recentelijk nog gebeurd en wel per 1 januari 2007 bij de verlaging van de vennootschapsbelasting in het kader van de Wet werken aan winst. Als reactie op de verlaging van het vennootschapsbelastingtarief is er toen voor de inkomstenbelastingondernemers een nieuwe fiscale faciliteit geïntroduceerd te weten de MKB-winstvrijstelling van thans 10,5%. Deze faciliteit resulteert in een partiële vrijstelling van inkomstenbelastingheffing voor ondernemers over hun winst uit onderneming en leidt zo tot een lager effectief inkomstenbelastingtarief. Aan de andere kant zien we overigens ook dat civielrechtelijke verschillen tussen de diverse rechtsvormen vervagen. Enerzijds kan daarbij gewezen worden op de naderende flexibilisering van het BV-recht, anderzijds zal onder het nieuwe personenvennootschapsrecht de mogelijkheid gaan ontstaan voor personenvennootschappen om te opteren voor rechtspersoonlijkheid, waarbij overigens de fiscale transparantie voor de inkomsten- en vennootschapsbelasting blijft bestaan.

De vooronderstelling van Mol-Verver (p. 18) is dat de huidige winstbelastingssystematiek niet rechtsvormneutraal is. Op die constatering valt wel iets af te dingen. Verschillende rechtsvormen resulteren eveneens in verschillende vormen van belastingheffing, in zoverre bestaat er geen rechtsvormneutraliteit. Maar zoals hiervoor geschetst bestaat er wel een zekere rechtsvormneutraliteit ten aanzien van de belastingdruk bij de verschillende vormen van ondernemingsuitoefening. Op p. 19 schrijft zij: 'Feit blijft echter dat de tarieven verschillen wat een incentive kan vormen voor taxplanning met betrekking tot de rechtsvorm van de onderneming.' Daarnaast beschrijft zij enkele maatschappelijke consequenties van de geconstateerde verschillen in fiscale behandeling, te weten concurrentievervalsing, beïnvloeding van de rechtsvormkeuze en het mechanisme van afwenteling. Deze argumenten overtuigen naar mijn mening niet. Zoals gezegd: ik ontken niet dat er tariefsverschillen zijn, dat er verschillen in effectieve belastingdruk en in heffingsmomenten zijn, maar die zijn mijns inziens niet zodanig dominant dat zij onder huidig fiscaal recht tot een uitsluitend fiscaal gedreven keuze voor een bepaalde ondernemingsvorm leiden.

Maar het kan altijd beter en in zoverre ondersteun ik het pleidooi van Mol-Verver voor een ondernemingswinstbelasting (OWB). Zij kiest niet voor de variant van het integreren van de vennootschaps- in de inkomstenbelasting, maar voor een zelfstandige wijze van belastingheffing over de winst van de onderneming ongeacht de rechtsvorm van de onderneming, gevolgd door een secundaire heffing bij de achterliggende persoon. De initiële winstbelasting zou dan moeten plaatsvinden tegen het vennootschapsbelastingtarief (thans maximaal 25,5%) terwijl de secundaire heffing bij het uitdelen of opnemen van winst zou moeten plaatsvinden op het niveau van de aanmerkelijkbelangregeling (thans 25%). Mol-Verver staat uitgebreid stil bij de praktische uitvoerbaarheid van een ondernemingswinstbelasting. Zo wijdt zij aparte hoofdstukken aan de detailuitwerking van de belastingobjecten en -subjecten in het voorgestelde OWB-stelsel, de internationa-

le inpasbaarheid van het OWB-stelsel en de invoeringsperikelen en haalbaarheid van het OWB-stelsel. Uit pragmatisch oogpunt hanteert Mol-Verver een kwantitatief criterium voor de subjecten die onderworpen zijn aan de secundaire heffing in het kader van de OWB. Indien er sprake is van een recht op de jaarwinst c.q. liquidatieopbrengst van 5% of meer bij particuliere ondernemingen of indien sprake is van een participatie met een omvang van minimaal 5% van het geplaatste kapitaal dan wel de in omloop zijnde participaties, zal er sprake zijn van een winstgenieter en in haar visie dientengevolge van een belastingsubject voor de OWB. Het criterium van 5%, dat thans ook leidend is in de aanmerkelijkbelangregeling in de inkomstenbelasting en de deelnemingsvrijstelling in de vennootschapsbelasting blijft op zichzelf arbitrair. Beneden dit belang is er in die visie sprake van een belegging, maar dit valt op rechtstheoretische gronden niet te rechtvaardigen. Een belang van 4% in een onderneming is niet wezenlijk anders dan bijvoorbeeld een belang van 6%. Beter ware het naar mijn mening om in het geheel geen kwantitatief criterium te hanteren en *alle* participanten in een onderneming in de secundaire heffing (in het kader van de OWB) te betrekken.

De op zichzelf sympathieke wetenschappelijke gedachte van een OWB-stelsel wordt voor een belangrijk deel ingehaald door allerlei fiscaal-technische praktijkproblemen die bij de invoering van een dergelijk stelsel al snel de kop opsteken. Gedacht kan daarbij worden aan het verschil in fiscale behandeling tussen eigen en vreemd vermogen (een kernprobleem in de vennootschapsbelasting), de vermogensetiketteringsproblematiek bij winst uit onderneming in de inkomstenbelasting in combinatie met de terbeschikkingstellingsregelingen, alsmede de onbeperkte belastingplicht voor aandelenvennootschappen in de vennootschapsbelasting met als gevolg dat ook beleggingsvermogen onder de heffing van de vennootschapsbelasting valt.

Mol-Verver kiest er naar mijn mening terecht voor om bij de invoering van een OWB-stelsel nadere regelgeving op te nemen waar nodig,

maar uit een oogpunt van eenvoud niet elke vorm van ongelijkheid weg te nemen. Zo laat zij art. 2 lid 5 Wet Vpb. 1969 intact, inhoudende dat aandelenvennootschappen geacht worden met hun gehele onderneming een onderneming te drijven. Feit is dat daardoor beleggingsvermogen onder het bereik van de ondernemingswinstbelasting valt, maar dit hoeft op zichzelf niet zo'n bezwaar te zijn. De echte beleggingsinstellingen vallen namelijk thans of onder art. 28 Wet Vpb. 1969 en zijn daarmee een tarief van 0% vennootschapsbelasting verschuldigd (fiscale beleggingsinstelling, fbi) of zij vallen onder art. 6a Wet Vpb. 1969 (vrijgestelde beleggingsinstelling, vbi) en zijn daarmee subjectief vrijgesteld van de heffing van vennootschapsbelasting. Dat zal onder de ondernemingswinstbelasting, als zelfstandige winstbelasting voor *alle* vormen van winst uit onderneming, niet anders zijn.

Het proefschrift van Mol-Verver gelezen hebbend kan ik niet anders dan tot de conclusie komen dat zij vrijwel elk mogelijk denkbaar praktijkprobleem aangaande de invoering van een ondernemingswinstbelasting onder ogen heeft gezien en daarvoor ook een oplossing heeft aangedragen.

Uit haar proefschrift komt duidelijk naar voren dat de politiek niet met droge ogen kan beweren dat de invoering van een OWB-stelsel op te veel praktische moeilijkheden stuit. Mol-Verver heeft ze in haar proefschrift allemaal geïnventariseerd en adequaat beantwoord.

Mol-Verver stapt wat mij betreft wel wat te makkelijk over de problemen heen die worden opgeroepen door de praktische inpasbaarheid van een OWB-stelsel gezien vanuit het internationale perspectief. Op zichzelf bestaat op dit moment al het probleem dat voor de kwalificatie van personenvennootschappen en lichamen (al dan niet met rechtspersoonlijkheid) elk land zijn eigen nationale fiscale kwalificatieregels toepast. Zo kan het gebeuren dat in geval van een Duitse personenvennootschap met Nederlandse participanten, deze vennootschap naar Nederlands recht transparant is maar naar Duits recht nu juist niet transparant. Kun je in een dergelijke constellatie eenzijdig

uitsluitend in Nederland een OWB-stelsel invoeren? Elk ander land zal in beginsel toch geen boodschap hebben aan het door Nederland eenzijdig ingevoerde OWB-stelsel c.q. het kan in het andere land tot een andere fiscale kwalificatie leiden?

Als voorbeeld behandelt Mol-Verver de situatie van een belastingplichtige (winstgenieter) die feitelijk in het buitenland woont doch een onderneming zonder rechtspersoonlijkheid in Nederland drijft. Dit leidt tot een economisch dubbele heffing namelijk een progressieve heffing in het buitenland (deze kent immers geen OWB-stelsel) met verrekening van de in Nederland geheven winstbelasting (geen vrijstellings- doch verrekeningsmethode), met een additionele Nederlandse heffing op het moment dat de gelden uit de onderneming door de ondernemer worden opgenomen (de onderneming is namelijk in Nederland gevestigd). Ik mis overigens node een fiscale behandeling van de omgekeerde situatie namelijk een ondernemer die woonachtig is in Nederland en een onderneming in het buitenland drijft. Er ontstaat dan net zo goed economisch dubbele heffing omdat het buitenland progressief heft (aldaar buitenlands belastingplichtig zonder toepassing OWB-stelsel) met een additionele Nederlandse heffing op het moment dat de gelden uit de onderneming door de ondernemer worden opgenomen (ondernemer is immers binnenlands belastingplichtig). De constatering van Mol-Verver is dat er in sommige situaties een verbetering en in een beperkt aantal gevallen een verslechtering van de fiscale positie van belastingplichtigen optreedt, op internationaal vlak, nadat Nederland eenzijdig een OWB-stelsel heeft ingevoerd. Zij schrijft daarover (p. 205): 'Deze voor- en nadelen tegen elkaar afwegend, ben ik van mening dat eenzijdige invoering van een OWB-stelsel in de onderhavige uitgangssituatie niet tot een dusdanige verzwaring van de heffing leidt, dat die verzwaring aan de haalbaarheid van het stelsel in de weg zou staan.' Dat klinkt aardig, maar ik kan mij niet voorstellen dat de politiek in grensoverschrijdend verband situaties van economisch dubbele belastingheffing zal willen accepteren, zelfs niet indien het een

beperkte groep belastingplichtigen betreft.

Ik deel de conclusie van Mol-Verver dat de eenzijdige invoering van een OWB-stelsel door Nederland niet in strijd komt met het EG-recht, in het bijzonder de vrijheid van vestiging (art. 43 EG-verdrag), omdat de eventueel daaruit voortvloeiende hogere totale belastingdruk het gevolg is van een dispariteit (het verschil in belastingregelgeving en met name het verschil in belastingtarieven tussen lidstaten van de Europese Unie) waarvoor het EG-recht bij de huidige stand van zaken van het gemeenschapsrecht geen remedie biedt.

Mol-Verver toont met recente publicaties aan zich op een adequate wijze in de actuele maatschappelijke discussie over de ondernemingswinstbelasting te blijven mengen.⁴

Zeer lovenswaardig aan het proefschrift vind ik het feit dat bij het lezen van het begin af aan duidelijk wordt dat de dissertatie vanuit een heldere eigen visie geschreven is. Daar waar proefschriften nog wel eens erg beschrijvend van aard zijn en de promovendus of promovenda bijvoorbeeld pas aan het einde van een hoofdstuk enige eigen denkbeelden weergeeft, is dit proefschrift helemaal doordrenkt van het gedachtegoed van de auteur zelf. Dat is verfrissend om te lezen.

Ook de beknoptheid van het proefschrift spreekt tot de verbeelding. Het bekende gezegde 'In der Beschränkung zeigt sich der Meister' doet hier opgeld. Massa uitgedrukt in aantallen pagina's is niet recht evenredig aan kwaliteit. Een kloek en helder geschreven proefschrift met een duidelijke onderliggende wetenschappelijke benadering en visie is wat mij betreft te prefereren boven een lange en te beschrijvende verhandeling.

Zelf staat mij aangaande de belastingheffing van ondernemingen overigens een deels andere oplossing voor dan Mol-Verver die verdedigt. Op dit moment vallen een groot aantal lichamen (met name NV's en BV's) onder de vennootschapsbelasting, variërend van de zzp'er (BV met één personeelslid zijnde de directeur-grotoaandeelhouder) tot de beursgenoteerde, mondiaal opererende multinationals. Op al die onderne-

mingen is dezelfde Wet op de vennootschapsbelasting 1969 van toepassing. Maar een groot deel van de vennootschapsbelasting, zeker daar waar het de internationale aspecten van deze belasting betreft, is voor het MKB niet relevant.

Ik ondersteun het pleidooi van Mol-Verver voor een ondernemingswinstbelasting, maar ik zou dit heffingssysteem willen beperken tot het MKB. Daar speelt ook het probleem van de rechtsvormneutrale winstbelasting een duidelijke rol. Dit is bij de multinationals niet aan de orde omdat zij per definitie kiezen voor een vennootschapsstructuur. Bovendien hebben zij een groot aantal aandeelhouders die verspreid over de wereld wonen. Voor de multinationals is de belastingdruk van de achterliggende aandeelhouders sterk losgekoppeld van de vennootschapsbelasting. Dit komt ook door het ontbreken van een duidelijke band tussen vennootschap en aandeelhouders. De huidige Wet op de vennootschapsbelasting 1969 zou ik daarom willen handhaven voor het bovenssegment van het MKB en de multinationals. De afbakening tussen beide groepen zal altijd arbitrair blijven, maar op deze wijze worden beide groepen ondernemingen fiscaal naar mijn mening het beste bediend. Een vereenvoudigde heffing en daarmee ook een vereenvoudigd aangiftebiljet ondernemingswinstbelasting voor

het MKB, de complexere vennootschapsbelasting voor het bovenssegment van het Nederlandse bedrijfsleven.

Het algemene gevoelen in de fiscale wereld is dat na dit proefschrift van Mol-Verver alles nu wel over het fenomeen ondernemingswinstbelasting is gezegd. Het is thans aan de politiek om hieraan uitvoering te geven, maar die besluitvorming laat vooralsnog op zich wachten. In de 'Notitie fiscaal bevorderen ondernemerschap'⁵ betoont de Staatssecretaris van Financiën zich kritisch ten aanzien van de introductie van een winstbox (een variant op de ondernemingswinstbelasting) mede doordat in dat geval de aftrek van hypotheekrente inzake de eigen woning op het winstinkomen in de winstbox niet gewaarborgd zou zijn. Volgens de staatssecretaris is invoering van de winstbox dan ook op korte termijn niet te verwachten. Ik ben het met Jansen eens dat het ernaar uitzielt dat het Ministerie van Financiën niet van zins is deze optie serieus te onderzoeken.⁶ Dat is jammer, maar het kenmerkt ook de grote kloof die er heden ten dage op het terrein van de belastingwetenschap bestaat tussen politiek en wetenschap.

G.T.K. Meussen⁷
Nijmegen, augustus 2009

1. Deze laatste zin lijkt mij overigens geen correct Nederlands. Het woord 'winstbelasting' is een zelfstandig naamwoord en geen vervoeging van een werkwoord. Bij handhaving van het woord 'winstbelasting' had er moeten staan: Een zoektocht naar een rechtsvormneutrale winstbelasting.
2. Vergelijk bijvoorbeeld J.E.A.M. van Dijk, 'Belastingheffing van ondernemingen ongeacht de rechtsvorm', *WFR* 1988/661; A.C. Rijkers, 'Rapport inzake een variant van de ondernemingswinstbelasting', in: *Advies inzake een ondernemingswinstbelasting*, 's-Gravenhage: Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf 1995; A.C. Rijkers & A.O. Lubbers, 'Ondernemingswinstbelasting', *WFR* 2002/911 alsmede E.J.W. Heithuis, *Zonder aanzien des (rechts)persoons, De Wet Vpb 2007: de ondernemingswinstbelasting van de 21e eeuw* (oratie), Deventer: Kluwer 2005, 112 p.
3. Y. Koudijs, *Ondernemingswinstbelasting, een rechtsvormneutrale belastingheffing naar de winst uit onderneming* (diss. Amsterdam UvA), 1993.
4. S.J. Mol-Verver, 'De winstbox een nuttige of noodzakelijke stap richting een ondernemingswinstbelasting', *WFR* 2009/625; S.J. Mol-Verver, '(Fiscale) flexibiliteit voor ondernemers gezocht', *NTFR* 2008/1627.
5. Bijlage 1 bij het Belastingplan 2009, *V-N* 2008/44.7, p. 48 e.v.
6. J.J.M. Jansen, 'Ondernemers in 2009', *Maandblad Belasting Beschouwingen*, 2009/01.
7. Prof. mr. G.T.K. Meussen is hoogleeraar Belastingrecht Radboud Universiteit Nijmegen.

Beleidsregels in de gemeentelijke bestuurspraktijk

A. Tollenaar, Gemeentelijk beleid en beleidsregels. De toegevoegde waarde van beleidsregels voor de kwaliteit van de gemeentelijke beschikkingverlening

*Diss. Groningen, promotoren
prof. mr. H.E. Bröring en
prof. dr. J. de Ridder, Boom
Juridische uitgevers 2008, 282
p., ISBN 978 90 5454 848 5.*

Het leerstuk van beleidsregels ligt op het grensvlak van het staatsrecht en het bestuursrecht. Bovendien worden beleidsregels vaak aangetroffen in het gemeenterecht en kan het onderwerp bestuurskundig worden benaderd. Het proefschrift van Tollenaar begeeft zich op al deze disciplines en mag daarom bij uitstek interdisciplinair worden genoemd.

Beleidsregels zijn, kort gezegd, regels die het bestuur vaststelt bij de uitoefening van een discretionaire bestuursbevoegdheid. Met het vaststellen van beleidsregels wordt getracht om eenduidig beleid tot stand te brengen en aldus willekeur en rechtsonzekerheid te voorkomen. Bijzonder aan beleidsregels is dat zij niet worden vastgesteld op grond

van een regelgevende bevoegdheid, maar op grond van een bestuursbevoegdheid. In zijn promotieonderzoek stelt Tollenaar de vraag centraal wat de toegevoegde waarde is van beleidsregels voor de kwaliteit van de gemeentelijke beschikkingverlening en hoe de kwaliteit met behulp van beleidsregels kan worden verbeterd (p. 5). Reeds uit deze vraagstel-